

Lutz R. Reuter

Gesetzesvorbehalt und Migration: Anforderungen an schulrechtliche Standards für zugewanderte Kinder und Jugendliche

1 Vorbemerkungen

Der Anteil der ausländischen Schüler im deutschen Schulwesen liegt bei 9–10%, unter Einbeziehung der Schüler aus Aussiedlerfamilien bei etwa 12%.¹ Die Daten der Ausländer- und Schulstatistiken sind für die Erfassung der sprachlich-kulturellen Herkunft allerdings immer weniger aussagekräftig, da sie Kinder aus deutschstämmigen Aussiedler- und aus binationalen Familien nicht nachweisen. Der Anteil der 15-Jährigen mit Migrationshintergrund, definiert als Jugendliche mit mindestens einem im Ausland geborenen Elternteil, liegt bundesweit bei 21,8%, in den alten Ländern (ohne Stadtstaaten) bei 26,6%, in den neuen Ländern bei 3,6% und in den Großstädten (über 300.000 Einwohner) bei 36,1% (Bremen: 40,7% [Zahlen jeweils für 2000]).² Gemessen an Indikatoren wie schulartspezifischem Schulbesuch, Schul- und Ausbildungs(miss)erfolg oder Abschlüssen verfügt ein wesentlicher Teil dieser Jugendlichen über signifikant unterdurchschnittliche Bildungs- und Lebenschancen, abhängig vom Migranten- und Sozialstatus der Familien. Bildungsbeteiligung und Leistungsunterschiede zwischen Jugendlichen mit Migrationshintergrund und Jugendlichen, deren Eltern in Deutschland geboren sind, sind in den meisten Bundesländern erheblich. Für diese Disparitäten sind nach den PISA-Befunden allerdings primär weder die sozio-ökonomische Lage noch die Distanz zur Mehrheitskultur, sondern die unzulängliche Beherrschung der deutschen Sprache auf dem für die jeweilige Bildungskarriere erforderlichen Niveau ursächlich.³ Nicht nur die schulische Versorgung der Zuwandererkinder, insbesondere die Ausbildung in der deutschen Sprache, auch Form und Inhalt des Schulrechts für Schüler nichtdeutscher Erstsprache sind unbefriedigend; trotz unverkennbarer Fortschritte ist die Schulbildung zugewanderter Kinder und Jugendlicher immer noch ein randständiges und ungeliebtes Thema der Schulpolitik.⁴ Die pädagogischen und rechtlichen Aspekte der wichtigsten schulpolitischen und pädagogischen Regelungen für Zuwandererkinder wie Beschulungsform (Vor-, Vorbereitungs- und Regelklassen, Schulpflicht, Deutsch-, Muttersprach- und Fremdsprachenunterricht, Religionsunterricht und Förderunterricht) sind wiederholt untersucht worden.⁵ Im Mittelpunkt der nachfolgenden Aus-

1 Vgl. Reuter, L.R., Schulrecht für Schüler nichtdeutscher Erstsprache, in: ZAR 2001, S. 111–119 (111).

2 Befragungsgestützte Daten, vgl. Deutsches PISA-Konsortium (Hrsg.), PISA 2000: Die Länder der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich, Opladen 2002, S. 190; dass., PISA 2000: Basiskompetenzen von Schülerinnen und Schülern im internationalen Vergleich, Opladen 2001.

3 Deutsches PISA-Konsortium (Hrsg.), 2002, S. 199, 201.

4 Der Wandel im schulbehördlichen Umgang mit »Fremden« und die fortbestehenden Unsicherheiten in der Schulpolitik für Zuwanderer spiegeln sich in der bis heute sehr uneinheitlichen schulrechtlichen Terminologie wider, vgl. z.B. Ausländer-, Aussiedler-, Zuwanderer-, Migranten-, Flüchtlings-, Minderheiten- oder Asylbewerberkinder, Schüler mit anderer Sprache, Kinder nichtdeutscher Herkunft-, Erst- oder Muttersprache, Kinder besonderer Personengruppen, Kinder mit Behinderungen und besonderem Förderungsbedarf.

5 Vgl. Langenfeld, C., Integration und kulturelle Identität zugewanderter Minderheiten: Eine Untersuchung am Beispiel des allgemeinbildenden Schulwesens in der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen 2001; Gogolin, I./Neumann, U./Reuter, L.R., Schulbildung für Kinder aus Minderheiten in Deutschland 1989–1999: Schulrecht, Schulorganisation, curriculare Fragen, sprachliche Bildung, Münster 2001; Reuter, ZAR 2001, S. 111–119.

fürungen steht stattdessen die erstmals von der Kommission Schulrecht des Deutschen Juristentages diskutierte Frage nach den rechtsstaatlichen Standards für Schüler wie Eltern, »deren Muttersprache nicht Deutsch ist«.⁶ Sie bezieht sich auf die Rechtsform des Handelns der staatlichen Aufsichtsbehörden gegenüber den Schulen und dieser gegenüber ihren Nutzern, auf die materiellen Inhalte dieser Regelungen und auf den Rechtsschutz der Betroffenen in geregelten Verfahren.

2 Erziehungs- und Bildungsauftrag der öffentlichen Schule

Schüler durch Entwicklung ihrer Persönlichkeit zur Teilhabe am kulturellen, gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Leben zu befähigen, kurzum Integration ist das zentrale Anliegen des öffentlichen Erziehungs- und Bildungswesens, in welcher Weise auch immer Verfassungen und Schulgesetze den öffentlichen Bildungsauftrag im einzelnen formulieren mögen.⁷ Individuelles und soziales Anderssein sind als soziale Tatbestände einer liberalen Verfassungsordnung »vorausgedacht«; Differenz ist die soziologische Voraussetzung der Grundrechte ebenso wie Pluralismus Grundlage der staatlich verfassten Gesellschaftsordnung ist. Mit diesen beiden durchaus nicht spannungsfreien Prinzipien, Integration einerseits und sozio-kultureller Differenz andererseits, hält die Verfassungsordnung die Eckpunkte für die Ausgestaltung des Erziehungs- und Bildungsauftrages auch für die Zuwanderungsminderheiten deutscher und ausländischer Staatsbürgerschaft bereit.⁸ Unbeschadet bildungspolitischer Dissense im Detail besteht Übereinstimmung darüber, dass das öffentliche Schulwesen die Integration der Kinder aus Zuwanderungsminderheiten in die Mehrheitsgesellschaft zu leisten und deren Identität als Minderheitengruppenangehörige zu respektieren hat, vorausgesetzt, sie verstehen sich als solche.

Der allgemeine Gleichheitssatz schließt nicht aus, dass Gesetzgeber und Verwaltung, die grundsätzlich einheimische Schüler und Schüler mit Migrationshintergrund gleich zu behandeln verpflichtet sind, unter gewissen Umständen, nämlich nach Maßgabe bestimmter, für die Erfüllung des schulischen Bildungsauftrags wichtiger Umstände (z.B. Erstsprache) unterschiedlich behandeln. Gerade im Schulwesen kann der Staat zur proportionalen (Un-) Gleichbehandlung (Chancengleichheit) verpflichtet sein. Alles staatliche Handeln steht auf dem Prüfstand der Rechtsstaatlichkeit. Rechtsstaat bedeutet Geltung der Grundrechte und Rechtsförmigkeit der staatlichen Aktivitäten; seine wichtigsten Merkmale sind Gewaltenteilung, Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, Rechtssicherheit und gerichtlicher Schutz.

3 Rechtsstaat und öffentliches Schulwesen

3.1 Grundrechte

Die meisten Grundrechte, die für den schulischen Raum relevant sind, gelten auch für ausländische Kinder und Jugendliche (Art. 2 bis 7 GG). Diese sind jedoch nicht Träger des Grund-

⁶ Deutscher Juristentag, Schule im Rechtsstaat, Bd. I: Entwurf für ein Landesschulgesetz, 1981.

⁷ Vgl. z.B. Art. 131 Verf. BY Art. 101 Verf. SN, Art. 7 Verf. NW; § 1 SchulG BW, § 4 SchulG BB (Abkürzungen gemäß Bundesministerium für Bildung und Forschung [BMBF; Hrsg.]: Grund- und Strukturdaten 2001/2002, Bonn 2002, S. 4); *Bothe, M./Dittmann, A.*, Erziehungsauftrag und Erziehungsmaßstab der Schule im freiheitlichen Verfassungsstaat, in: VVDStRL 54 (1994), S. 7–74; *Langenbach* 2001.

⁸ Vgl. *Stein, E.*, Das Recht des Kindes auf Selbstentfaltung in der Schule, Neuwied 1967; *Bothe, M.*, 1994, S. 29–31; *Langenfeld* 2001.

rechts der freien Wahl von Ausbildungsstätte und Beruf gemäß Art. 12 GG, welches als Bürgerrecht deutschen Staatsbürgern vorbehalten ist. Im Bereich des Schulwesens⁹ sind die Effekte der Differenzierung in der Grundrechtsträgerschaft allerdings nicht so gravierend; C. Langenfeld verweist auf den Zusammenhang zwischen Recht auf Schulzugang und durch Art. 7 Abs. 1 GG legitimer Schulbildung und folgert zurecht, dass auch ausländischen Schülern, soweit und solange die Schulpflicht besteht, das Recht auf Zugang zu den jeweils für sie geeigneten weiterführenden Schulen des Sekundarbereichs garantiert sein müsse.¹⁰ Die Auffassung, dass die Bürgerrechte über ihren Menschenrechtskern oder über das subsidiäre allgemeine Freiheitsrecht des Art. 2 Abs. 1 GG auch auf Ausländer anwendbar seien, wird explizit für Art. 12 GG vom Bundesverfassungsgericht zurückgewiesen.¹¹ Doch sind nach seiner Rechtsprechung¹² für alle Ausländer die deutschen Staatsbürgern vorbehaltenen grundrechtlichen Freiheiten als Bestandteile der allgemeinen Handlungsfreiheit in dem durch Art. 2 Abs. 1 GG gezogenen Rahmen der verfassungsmäßigen Rechtsordnung geschützt. Dies bedeutet, dass sich Ausländer auf die Verpflichtung von Gesetzgebung und Verwaltung zur Beachtung des Gesetzesvorbehaltes und Verhältnismäßigkeitsprinzips berufen können. Insofern ergeben sich mit wachsender Aufenthaltsdauer materielle Rechtspositionen, die bis zur Gleichstellung der Ausländer mit deutschen Zugangsberechtigten führen können.¹³ Unionsbürger sind deutschen Staatsbürgern über die Gemeinschaftsrechte der Freizügigkeit, Erwerbstätigkeit und Niederlassungsfreiheit und das Verbot der Diskriminierung in Art. 12 EGV (ausbildungs- und berufs-) grundrechtlich weitgehend gleichgestellt.¹⁴ Bei den übrigen Ausländergruppen sind schließlich die europa- und völkerrechtlichen Bestimmungen zu beachten, die in der Regel allerdings staatliche Verpflichtungen und nicht grundrechtliche Garantien beinhalten.¹⁵ Anders ist die Rechtslage bei den Kindern von Asylbewerbern und Bürgerkriegsflüchtlingen, da das Ausländerrecht als Teil der verfassungsmäßigen Rechtsordnung im Sinne von Art. 2 Abs. 1 GG über aufenthaltsrechtliche Bestimmungen auch die Zugangsrechte zu den Bildungseinrichtungen beschränken kann. Sobald diese Kinder der Schulpflicht unterliegen, stehen ihnen jedoch diese Zugangsrechte im Rahmen verfassungskonformer freizügigkeitsbegrenzender Aufenthaltsbestimmungen zu. Ein Ausschluss vom Schulbesuch während der Aufenthaltsdauer wäre verfassungswidrig und verstieße gegen das Völkerrecht.¹⁶

3.2 Sozialer Rechtsstaat – sozialer Bundesstaat

Das Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 GG) legitimiert und verpflichtet die staatlichen Akteure, durch eine gerechte Sozialordnung für einen Ausgleich zwischen den verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen zu sorgen. Aus sich allein rechtfertigt das Sozialstaats-

9 Nach h.M. fällt der überwiegende Teil des Schulwesens unter Art. 7 Abs. 1 GG; soweit allerdings Schulen berufbildende Aufgaben erfüllen, wird Art. 12 Abs. 1 GG anwendbar; vgl. AK-GG-Rittstieg 2. Aufl. Art. 12 Rz. 120 ff.

10 Vgl. Langenfeld 2001, S. 233.

11 Vgl. BVerfGE 78, 179 (196) i.V.m. 7, 400.

12 Vgl. BVerfGE 35, 282 (399) u. 49, 168 (189).

13 Vgl. AK-GG-Stein 2. Aufl. Art. 3 Rz. 94; AK-GG-Rittstieg 2. Aufl. Art. 12 Abs. 1 Rz. 164, der von einem grundrechtlichen Anspruch der in Deutschland herangewachsenen Ausländerkinder ausgeht; ausführlich Langenfeld 2001, S. 230–234.

14 Strittig; vgl. wie hier AK-GG-Rittstieg 2. Aufl. Art. 12 Rz. 35; a.a.O. Scholz in Maunz-Dürig, Komm. z. GG, Art. 12 Rz. 97; wie hier mit weiteren Nachweisen Langenfeld 2001, S. 230 f.

15 Vgl. im Europarecht die Diskriminierungsverbote im EWR-Abkommen v. 2.5.1992 und im Assoziierungsabkommen mit der Türkei v. 12.9.1963, geändert am 30.5.1993; vgl. im übrigen Art. 13 f. Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte v. 19.12.1966 u. Art. 28 Übereinkommen über die Rechte des Kindes v. 20.11.1989.

16 Vgl. zur Schulpflicht Abschnitt 5.2.

prinzip in der Regel keine individuellen Ansprüche; auch der Sozialstaat muss sich in den Formen des Rechtsstaates vollziehen. Das Sozialstaatsprinzip strahlt indes auf die Auslegung der Grundrechte aus (Recht auf Förderung der freien Entfaltung der Persönlichkeit [Art. 2 Abs. 1 GG]; Recht auf schulische Bildung [z.B. Art. 128 Verf. BY, Art. 27 Verf. HB]). Aus seiner Verbindung mit dem Erziehungs- und Bildungsauftrag der Schule und den ethnischsprachlichen Differenzierungsverboten (z.B. Abstammung, Herkunft [Art. 3 Abs. 3 GG]) folgt die Verpflichtung der Länder, auch Kindern mit Migrationshintergrund chancengleiche Bildungsbedingungen zu gewährleisten. Dies bemisst sich nach den schulpolitisch formulierten und schulgesetzlich verrechtlichten Standards für alle Schüler, auf deren Realisierung auch Schüler mit Migrationshintergrund Anspruch haben. Ob das aus dem sozialstaatlich interpretierten Pluralismusgebot abgeleitete Recht auf Achtung der eigenen kulturellen Identität auch einen Anspruch auf Förderung in der Sprache und Landeskunde des Herkunftslandes beinhaltet, ist zweifelhaft.¹⁷

3.3 Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, Vorrang des Gesetzes, Vorbehalt des Gesetzes und Parlamentsvorbehalt

Die Wurzeln des staatlichen Erziehungs- und Bildungsauftrags reichen zurück in das Preußische Allgemeine Landrecht, welches die Schule als Veranstaltung des Staates im Interesse der allgemeinen Wohlfahrt kennzeichnet. Die Integrationsfunktion der öffentlichen Schule wird bis heute in dem in Art. 7 Abs. 1 GG angelegten Vorrang des staatlichen Schulwesens und besonders im Quasi-Monopol der öffentlichen Grundschule deutlich. Die inhaltliche Bestimmung dieses Erziehungs- und Bildungsauftrags ist Sache der Landesverfassungen und Schulgesetze. Je jünger die Schulgesetze (oder deren Novellierungen) sind, umso detaillierter sind die allgemeinen Erziehungs- und Bildungsziele festgelegt;¹⁸ über diese definieren sie die für eine immer weniger homogene Gesellschaft verbindlichen integrativen Mindeststandards (»Grundkonsens«).¹⁹ Das Bundesverfassungsgericht hat durchgängig für das staatliche Schulwesen die Feststellung getroffen, dass das Rechtsstaatsprinzip und das Demokratieprinzip den Gesetzgeber verpflichteten, »die wesentlichen Entscheidungen im Schulwesen selbst zu treffen und nicht der Schulverwaltung zu überlassen«.²⁰ Dies gelte erst recht für die der staatlichen Gestaltung offenliegende Rechtssphäre im Bereich der Grundrechtsausübung; es sei Sache des Gesetzgebers, die Grenzen zwischen den verfassungsrechtlichen Grundentscheidungen, dem staatlichen Erziehungsauftrag, dem Elternrecht und den Persönlichkeitsrechten der Kinder, zu markieren.²¹ Mit dem Grundrechtebezug gibt das Bundesverfassungsgericht seiner »Wesentlichkeitstheorie« einen materiellen Orientierungspunkt;²² die Anforderungen an die parlamentarische Selbstentscheidung und an die Bestimmtheit einer gesetzlichen Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung sind um so größer, je stärker die Sphäre der grundrechtlich geschützten Kindespersönlichkeit durch eine (Nicht-) Regelung betroffen wird. Wie in anderen Teilen des Verfassungsrechts dürfte auch in diesem Bereich eine dauerhaft gültige Formel zur Identifikation der Wesentlichkeit schwerlich zu finden sein; die Auslegung des Verfassungsrecht öffnet sich dem Wandel der gesellschaftlichen Verhältnisse und Auffassungen. Bei der

17 Vgl. *Bothe, M.*, 1994, S. 36–41; *Langenfeld* 2001.

18 Vgl. z.B. § 2 SchulG HE v. 2.8.2002; § 3 Entwurf des SchulG BE v. 20.11.2002.

19 Vgl. *Huber, P. M.*, Erziehungsauftrag und Erziehungsmaßstab der Schule im freiheitlichen Verfassungsstaat, in BayVBl. 1994, S. 545–554 (548).

20 BVerfGE 34, 165; 45, 400 (417 f.); 47, 46 (78 f.).

21 Vgl. BVerfGE 47, 80.

22 Vgl. BVerfGE 58, 268.

Konkretisierung der Wesentlichkeitstheorie ist nicht nur die freiheitssichernde Schutzfunktion der Grundrechte (Art. 5 Abs. 1; Art. 2 Abs. 1 GG), sondern auch ihre freiheitsgewährleistende, Lebenschancen vermittelnde Funktion (Art. 3 GG [Chancengleichheit], Recht auf Schulbildung, Art. 12 und Art. 20 GG [Sozialstaatlichkeit]) im Blick zu behalten. Eine Regelung im Schulwesen unterliegt dem Parlamentsvorbehalt, d.h. das Parlament ist zur Regelung durch Gesetz verpflichtet, wenn es sich um einen besonders »intensiven« Grundrechtebezug handelt. In allen übrigen Fällen gilt im Zweifel zumindest der Gesetzesvorbehalt, genauer formuliert, der Rechtssatzvorbehalt, der dem Parlament unter Beachtung der Ermächtigungsregeln gemäß Art. 80 GG ermöglicht, die Regierung oder einzelne Minister als Leiter der staatlichen Verwaltung mit der Regelung durch Rechtsverordnung zu beauftragen. Dem Parlamentsvorbehalt unterliegen im Bereich schulorganisations- und schulordnungsrechtlicher Regelungen die Einrichtung von Schularten, Schulstufen und Bildungsgängen, die Ausgestaltung der Schulpflicht, Schulzeitdauer, Partizipations- und Schulverhaltensregeln sowie die Grundsätze der Notengebung, Versetzung, Prüfung und Zertifizierung (Abschlüsse, Berechtigungen); im Bereich schulinhaltlicher Regelungen unterliegen dem Parlamentsvorbehalt die Bestimmung der allgemeinen Erziehungs- und Bildungsziele, Lernbereiche, Fächer und (Querschnitt-) Aufgabengebiete sowie die Ausgestaltung persönlichkeits-, wert- und weltanschauungsorientierter Fächer, bei denen über die parlamentarisch-gesetzliche Legitimation hinaus inhaltliche und verfahrensrechtliche Regelungen erforderlich sein können. Hinzu kommen im Falle einer erheblichen Ausweitung der Selbstverwaltungsrechte der Einzelschulen und der Transformation der fach- in rechtsaufsichtliche Befugnisse die Regelungen für leistungsergebnisorientierte Standards und externe Evaluationen.²³ Konkretisierende Regelungen dürfen durch Verordnungen und Verwaltungsvorschriften ([Rahmen-] Lehrpläne) getroffen werden. Die staatlichen Konzepte zur Integration von Zuwanderern sind von ganz erheblicher Bedeutung für die Zukunft der Gesellschaft und bedürfen daher einer gesetzlichen Bestimmung;²⁴ hierzu gehören auch die Programme und Konzepte für einzelne Politikfelder wie die Schulpolitik. Dass die Maßnahmen zur schulischen Versorgung der Kinder und Jugendlichen mit Migrationshintergrund massive Wirkungen auf die Bildungs- und Lebenschancen haben, haben in jüngster Zeit die PISA-Befunde dokumentiert. Vor diesem Hintergrund ist zu untersuchen, welche dieser Maßnahmen dem Parlaments- und Rechtssatzvorbehalt unterliegen.

3.4 Rechtssicherheit

Die gesetzliche Regelung wesentlicher Belange im Schulwesen erhöht die Rechtssicherheit für die Beteiligten, da die Änderung eines Gesetzes sehr viel aufwändiger ist als die einer Verwaltungsvorschrift. Das Gesetzgebungsverfahren kann die Transparenz im politischen Entscheidungsprozess erhöhen; und schließlich können sich Eltern und Schüler zur Durchsetzung ihrer Rechte auf gesetzliche Vorschriften berufen. Sozialstaatliche Errungenschaften sind allerdings nicht gegen Rückbildungen gesichert, sofern die rechtsstaatlichen Prinzipien und Verfahren beachtet werden und ggf. Übergangsfristen bestehen. Dies gilt nicht für staatliche (Minimal-) Leistungen wie solche, die den Kern der chancengleichen Unterrichtsteilhabe im Pflichtschulwesen betreffen. Auch wenn Verfassungen weder Konzept noch Zahl der Unterrichtsstunden für den Unterricht der deutschen Sprache als Zweit- oder Zielsprache festlegen können, haben Kinder mit Migrationshintergrund einen verfassungsfesten Anspruch auf einen

²³ Vgl. Avenarius, H./Heckel, H., *Schulrechtskunde*, Neuwied 2000, S. 235–250; Bothe, M., 1994, S. 24 f., 44.

²⁴ Vgl. das am 18.12.2002 aufgrund von Verfahrensfehlern für verfassungswidrig erklärte Zuwanderungsgesetz (2 BvF 1/02).

Deutschunterricht, der die (Mindest-) Voraussetzungen für einen erfolgreichen Schulbesuch vermittelt.

4 Überblick über bestehende Regelungen

4.1 Grundgesetz und Landesverfassungen

Das Grundgesetz enthält keine minderheitenrechtlichen Regelungen; der von der Gemeinsamen Verfassungsreformkommission von Bundestag und Bundesrat 1993 vorgeschlagene Art. 21b fand im Bundestag nicht die erforderliche Zustimmung.²⁵ Die ethnisch-kulturellen Differenzierungsverbote des Art. 3 verbieten grundsätzlich, dass die dort genannten Merkmale (z.B. Rasse, Sprache, Religion, Heimat, Herkunft) als Anknüpfungspunkt für rechtliche Differenzierungen benutzt werden; sie schließen aber Ungleichbehandlungen als Ausgleich für soziale Nachteile, die durchaus mit diesen Kriterien in Zusammenhang stehen können, nicht aus (Beispiel: verstärkter Deutschunterricht). Wie ausgeführt, folgt aus dem verfassungsrechtlichen Pluralitätsprinzip die Verpflichtung zur Achtung kultureller Differenz, soweit sich nicht aus gleich- und höherrangigen Verfassungsprinzipien Schranken ergeben,²⁶ nicht aber ein Anspruch auf staatliche Förderung kultureller Differenz. Implizit enthält Art. 7 Abs. 4 GG eine minderheitenrechtliche Regelung durch die Garantie des Privatschulwesens; in seinen Absätzen 1 und 4 ist das erwähnte Spannungsverhältnis zwischen Integration und Differenz angelegt. Einige Landesverfassungen enthalten Bestimmungen zur Achtung und zum Schutz nationaler Minderheiten deutscher Staatsbürgerschaft.²⁷ Lediglich die Sächsische Verfassung dehnt diesen Schutz auch auf nichtdeutsche Zuwanderungsminderheiten aus; und nur die autochthonen Minderheiten (Dänen, Friesen, Sorben) genießen aus historischen Gründen Rechte auf sprachlich-kulturelle Förderung.²⁸ Diese explizite Garantie einer staatlichen Kulturförderung von Minderheiten bestätigt die Zurückweisung der These, aus dem Pluralitätsprinzip ließen sich Leistungsansprüche ableiten.

Die Landesverfassungen enthalten von wenigen Ausnahmen abgesehen Grundsätze zum Erziehungs- und Bildungsauftrag, die für alle Schulen unbeschadet ihrer Trägerschaft gelten. Zu den Zielen, die die innergesellschaftliche Kommunikation von Mehrheit und Minderheiten betreffen, gehören Toleranz, d.h. die Achtung vor der Würde, dem Glauben und den Überzeugungen anderer, Gewaltfreiheit und Verantwortungsbereitschaft und für die weltgesellschaftliche Kommunikation Völkerverständigung und Friedensbereitschaft.²⁹

4.2 Schulgesetze

Grundsätzlich gehen die Landesschulgesetzgeber bis heute von der nationalstaatlichen und monolingualen Verfasstheit des öffentlichen Schulwesens aus.³⁰ Dies bestätigt der Blick auch in die in jüngster Zeit novellierten Landesschulgesetze, deren Bildungs- und Erziehungsziele im Vergleich mit jenen in den älteren Landesverfassungen sehr viel differenzierter formuliert sind. Ihnen allen sind zwar Ziele wie Gewaltfreiheit, Vorurteilslosigkeit und Gerechtigkeit

25 Vgl. BT-Drs. 12/6000, S. 74.

26 Z.B. Art. 3 Abs. 2 GG.

27 Vgl. z.B. Art. 18 LVerf. MV.

28 Vgl. Art. 25 Abs. 2–3 LVerf. BB, Art. 5 Abs. 2 LVerf. SH, Art. 5 Abs. 2 LVerf. SN.

29 Vgl. den synoptischen Überblick bei Reuter, *L R.*, Rechtsgrundlagen politischer Bildung, in: W. Mickel (Hrsg.), Handbuch zur politischen Bildung, Bonn/Schwalbach 1999, S. 52–63 (56–59).

30 Vgl. Gogolin, *I.*, Der monolinguale Habitus der multilingualen Schule, Münster 1994.

sowie Achtung und Toleranz von Differenz in den zwischenmenschlichen und internationalen Beziehungen zueigen. Doch dass Schule und Gesellschaft heute mehrsprachig und multikulturell verfasst sind, klingt allenfalls erst vorsichtig an und erfolgt ausnahmslos aus der Mehrheitsperspektive: Die Schüler sollen die eigene und »andere« Kulturen kennen und verstehen lernen und »Verständnis für die Eigenart und das Existenzrecht anderer Völker sowie ethnischer Minderheiten und Zuwanderer in unserer Gesellschaft« entwickeln.³¹ Dass die »Anderen« in der eigenen Schulklasse präsent sind, dass die Unterscheidung zwischen dem »Eigenen« und dem »Anderen« nur eine Frage des Perspektivenwechsels ist und dass die eigene (wie die jeweilig andere) Kultur allenfalls ein Konstrukt ist, tatsächlich aber aus vielen Teilkulturen besteht und mannigfach mit anderen, auch den immigrierten Kulturen wie mit internationalen Kulturelementen verknüpft ist, wird in keinem der Schulgesetze angedeutet. Die bestehenden Maßnahmen zur Schulbildung von Kindern mit Migrationshintergrund tragen weiterhin den Charakter der »Besonderung«: »Kinder besonderer Personengruppen im Schulwesen« haben Sonderbedürfnisse und werfen besondere Probleme auf, denen mit Sondermaßnahmen entsprochen werden muss.³² Damit sind nicht Maßnahmen zum Chancenausgleich wie der Unterricht in Deutsch als Zweitsprache kritisiert, wohl aber die Fortsetzung dieser Perspektive im muttersprachlichen Unterricht (anstelle einer Erweiterung des Fremdsprachenangebotes) oder im Bereich der interkulturellen Erziehung.³³ Das Paradigma der Besonderung bestimmt in der Mehrzahl der Bundesländer die Schulkonzepte für Schüler mit Migrationshintergrund.

Der Ausnahmecharakter dieser Schulkonzepte mag einer der Gründe dafür sein, dass deren Grundzüge bis heute nur ausnahmsweise gesetzlich verfasst sind. Gerade vier der 16 Landesschulgesetze treffen Aussagen zu den schulischen Konzepten,³⁴ acht Gesetze enthalten im Rahmen der allgemeinen Regelungen zur Schulpflicht Klarstellungs-, Ergänzungs- und vor allem Ausnahmebestimmungen für Schüler mit Migrationshintergrund³⁵ und vier Gesetze enthalten unterschiedlich ausgestaltete Verordnungsermächtigungen.³⁶ Die im Ländervergleich umfassendste gesetzliche Regelung des »Unterrichts für Schüler nichtdeutscher Herkunftssprache« enthält § 35a Schulgesetz für Berlin in der z. Zt. gültigen Fassung:

1. Die Schüler deutscher Sprache und nichtdeutscher Herkunftssprache werden grundsätzlich gemeinsam unterrichtet (Abs. 1);
2. Förderklassen dienen der Vermittlung der erforderlichen Sprachkenntnisse, wenn Schüler sprachlich dem Unterricht in den Regelklassen noch nicht folgen können, und bereiten auf den Wechsel in diese vor (Abs. 2);
3. für die Sprachstandsfeststellung sowie für die Einstufung von Seiteneinsteigern sind die Schulleitungen bzw. von ihnen beauftragte Lehrkräfte verantwortlich (Abs. 3–4);

31 Vgl. § 2 SchulG HE; § 3 Abs. 3 Ziff. 3 SchulG BE, Entwurf v. 20.11.2002; § 5 Abs. 2 Ziff. 7 SchulG HB.

32 Vgl. Reuter, ZAR 2001, S. 111–119 (111).

33 Vgl. Bühler-Otten, S./Neumann, U./Reuter, L.R., Interkulturelle Bildung in den Lehrplänen, in: Gogolin, I./Nauck, B. (Hrsg.), Migration, gesellschaftliche Differenzierung und Bildung, Opladen 2000, S. 279–319.

34 Vgl. § 35a SchulG bzw. § 15 SchulG-Entwurf BE; § 4 Abs. 8 SchulG BB; §§ 3 Abs. 3 u. 8a SchulG HE; § 3 Abs. 3 SchulG HH.

35 Vgl. näher Neumann, U./Reuter, L.R., Alles was Recht ist: Minderheiten im deutschen Schulwesen, in: Deutsch lernen 1997, S. 224–243 (227–232).

36 Vgl. §§ 35a i.V.m. 59 SchulG BE bzw. § 15 SchulG-Entwurf BE; § 49 SchulG HB; § 13 Abs. 3 Ziff. 6 SchulG BB; § 8a i.V.m. § 185 SchulG HE.

4. den deutschsprachigen Schülern und den Schülern nichtdeutscher Herkunftssprache sollen bilinguale Angebote gemacht werden (Abs. 5);
5. Schüler nichtdeutscher Herkunftssprache können vom Unterricht in der ersten Fremdsprache zugunsten eines verstärkten Deutschunterrichts befreit werden; der Erwerb des mittleren Abschlusses an der Hauptschule und der Übergang auf weiterführende Schulen sind damit ausgeschlossen (Abs. 6);
6. schließlich werden Möglichkeiten zur Verlängerung der Schulzeit vorgesehen (Abs. 7).

Die geplante Novellierung des Berliner Schulgesetzes beseitigt die unglückliche Platzierung der Bestimmung im Schulorganisationsrecht (vgl. § 15 SchulG-E). In den Grundsätzen zur Verwirklichung des Bildungsauftrags der Schule wird für die Schüler nichtdeutscher Herkunftssprache das Ziel formuliert, diese »unter Achtung ihrer ethnischen und kulturellen Identität durch den Erwerb und sicheren Gebrauch der deutschen Sprache« so zu fördern, dass sie »mit Schülern deutscher Sprache gemeinsam unterrichtet und zu gleichen Abschlüssen geführt werden« können.³⁷ Gleichzeitig wird die bisherige gesetzliche Fassung des Konzepts ganz erheblich gestrafft. § 15 beschränkt sich auf Aussagen zu den besonderen (Sprach-) Lerngruppen, den Übergang in die Regelklassen, die Sprachfeststellungsverfahren und – insoweit neu – muttersprachliche Lernangebote (Kannbestimmung) und enthält Ermächtigungsregelungen. Die einschlägige hessische Bestimmung entspricht dem Berliner Schulgesetzentwurf und betont zugleich die »Pflicht (der Schüler), sich um den Erwerb hinreichender Sprachkenntnisse zu bemühen«.³⁸ Die Verordnungsermächtigungen der Landesschulgesetze beziehen sich auf Fragen der Schulaufnahme, der (Sprach-) Förderung und schulischen Integration, der Teilnahmeverpflichtung, der Sprachfeststellungstests, der Einstufung und Umstufung zwischen Vorbereitungsklassen (Förderklassen, besonderen Lerngruppen u.ä.) und Regelklassen, der Leistungsbewertung und Versetzung, der schulischen Betreuung später zugezogener Schüler (Quereinsteiger) sowie muttersprachliche und gemeinsame bilinguale Angebote. Sie folgen dabei rechtsstaatlich gesehen unterschiedlichen Standards. Zwei Schulgesetze (BB, HE) legen das Ziel der Integration fest, benennen als Mittel die separate Förderung sowie den gemeinsamen Unterricht und ermächtigen die Landesregierung, die Förderkonzepte im einzelnen selbst zu entwickeln. Auch der Berliner Schulgesetzentwurf enthält, allerdings auf der Grundlage präziserer gesetzlicher Vorgaben zu Zielen und Mitteln, eine Generalermächtigung, die mit der Nennung von vier konkreten Regelungsbereichen verbunden und insoweit hinreichend spezifiziert ist (z.B. Grundlagen und Verfahren der Sprachstandsmessung). Mit dem Ziel einer »besseren Eingliederung der Zuwanderer« in das Schulwesen legitimiert das Bremer Schulgesetz die Ermächtigung des Schulsenators, beschränkt diese aber auf den Erlass von Vorschriften zur Aufnahme in die Schule und endgültige Zuordnung zu Bildungsgängen, zur Abweichung von Versetzungsbestimmungen und zur Berücksichtigung der Herkunftssprache im Rahmen der Fremdsprachenregelungen.

4.3 Rechtsverordnungen

Gesetze und vor allem Verwaltungsvorschriften enthalten die zur Ordnung des Schulwesens erlassenen Bestimmungen. Soweit Vorschriften in Form von Rechtsverordnungen ergangen sind, regeln sie die Fragen der Schularten, Versetzungen, Prüfungen und Zertifikate, Schul-

³⁷ § 4 Abs. 10 SchulG-Entwurf BE; ähnlich § 4 Abs. 8 SchulG BB und § 3 Abs. 3 SchulG-E HH.

³⁸ Gemeint sind wohl hinreichende »deutsche« Sprachkenntnisse, vgl. § 3 Abs. 13 sowie § 8a SchulG HE; aus rechts- und sozialstaatlichen Gründen muss diese »Verpflichtung« sanktionslos bleiben.

pflicht, Schulaufsicht und Lehrerbildung sowie Studentafeln und Kurseinstufung bei Schulen mit mehreren Bildungsgängen. Diese Bestimmungen gelten in der Regel für alle, d.h. auch für Schüler mit Migrationshintergrund, enthalten z.T. aber auch Sonderregelungen. Insgesamt spielen Rechtsverordnungen als Rechtsgrundlage der Konzepte für die Beschulung von Schülern mit Migrationshintergrund jedoch keine große Rolle. Erwähnenswert sind allerdings drei Bundesländer (BY, HB, BB³⁹): In Bayern sind die Grundzüge des Unterrichts für Schüler nichtdeutscher Muttersprache und für Aussiedlerschüler in den einzelnen Schulordnungen, vor allem in der Volksschulordnung, geregelt, die durch Verwaltungsvorschriften weiter konkretisiert werden. In Bremen hat der Bildungssenator aufgrund von § 49 Schulgesetz Rechtsverordnungen für die Aufnahme von »schulpflichtigen Ausländern und Aussiedlern« in die Schule und ihre Zuordnung zu Schularten sowie zur Regelung abweichender Versetzungs- und Fremdsprachenvorschriften erlassen. Die Unterrichtskonzepte selbst sind in beiden Ländern jedoch weiterhin in verwaltungsinternen Richtlinien (-entwürfen) enthalten.⁴⁰ In Brandenburg hat die Bildungsministerin gestützt auf die erwähnte Generalmächtigungsklausel mit der Eingliederungsverordnung ein umfassendes Konzept zur schulischen Betreuung von Schülern mit Migrationshintergrund erlassen.⁴¹

4.4 Verwaltungsvorschriften

Auf der Grundlage der Vereinbarung der KMK über den Unterricht für Kinder ausländischer Arbeitnehmer von 1976/79⁴² und des KMK-Beschlusses über den Unterricht für Aussiedlerkinder von 1971 und 1997⁴³ haben die meisten Bundesländer entsprechende, trotz der pädagogisch gleichen Aufgabe in der Regel jedoch separate, Verwaltungsvorschriften erlassen;⁴⁴ erst einige neuere Verwaltungsvorschriften fassen die Regelungen für die Beschulung von »Ausländerkindern« und »Aussiedlerkindern« zusammen.⁴⁵ In den meisten Bundesländern ist das »Schulrecht« für Schüler mit Migrationshintergrund, soweit es Leistungen zum Gegenstand hat (Vorbereitungsklassen, Integration in Regelklassen, Förderunterricht, Muttersprachunterricht, Fremdsprachunterricht, Elternvertretung), weiterhin in Verwaltungsvorschriften geregelt; dies gilt auch für diejenigen Länder, die materiellrechtliche Grundsatzbestimmungen ge-

39 Die in Hessen mit Rechtsverordnung eingeführten Rahmenpläne zum muttersprachlichen Unterricht sind mit der Abschaffung dieses Unterrichts obsolet geworden; vgl. *Schroeder, J.*, Länderbericht Hessen, in: *Gogolin/Neumann/Reuter*, 2001, S. 187–205 (187).

40 Vgl. *Neumann, U.*, Länderbericht Bayern, in: *Gogolin/Neumann/Reuter*, 2001, S. 29–51; *Niedrig, H.*, Länderbericht Bremen, ebd., S. 127–156 (129 f.).

41 Verordnung über die Eingliederung von fremdsprachigen Schülerinnen und Schüler in die allgemein bildenden und beruflichen Schulen v. 19.6.1997, in: GVBl. II S. 533, geändert am 29.8.2001, in: GVBl. II S. 551.

42 Beschluss v. 8.4.1976 i.d.F.v. 26.10.1979, in: KMK-Beschlussammlung Nr. 899.1.; vgl. auch Richtlinie des Rates der Europäischen Gemeinschaften über die schulische Betreuung der Kinder von Wanderarbeitern v. 25.7.1977, ABl. EG L 1 99/32.

43 Beschluss v. 3.12.1971 i.d.F.v. 12.9.1997, ebd. Nr. 901.

44 Vgl. Nachweise bei *Pali/Reuter/Witte*, 1998 u. *Gogolin/Neumann/Reuter*, 2001.

45 Vgl. KMK BY, Grundpositionen der Förderung von Schülerinnen und Schülern mit nichtdeutscher Muttersprache in Bayern, Ref. IV/2b, Juli 2001; KMK ST, Beschulung von Kindern deutscher Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler sowie ausländischer Bürgerinnen und Bürger, RdErl. v. 26.7.2001, in: SVBl. S. 250; KMK RP, Unterricht von Schülerinnen und Schülern, deren Muttersprache oder Herkunftssprache nicht Deutsch ist, Verwaltungsvorschrift v. 28.8.2000, in: GABl. S. 454; in der herkömmlichen Separierung vgl. weiterhin KMK BW, Unterricht für ausgesiedelte Schüler an den allgemeinbildenden und beruflichen Schulen, Verwaltungsvorschrift v. 25.8.1997, in: ABl. S. 163; dass., Unterricht für ausländische Schüler an den allgemeinbildenden und beruflichen Schulen, Verwaltungsvorschrift v. 24.11.2000, in: ABl. 2001, S. 1; in Ergänzung zu den bei *Gogolin/Neumann/Reuter*, 2001, nachgewiesenen Dokumenten vgl. auch Schulbehörde HH, Richtlinien zur Bewertung der Leistungen im herkunftssprachlichen Unterricht v. 3.7.2002, in: MBl. S. 84; dies., Richtlinie für die Durchführung von Sprachfeststellungsprüfungen v. Juli 2002, in: MBl. S. 81.

schaffen haben. Im Bereich der Eingriffsverwaltung (Schulpflichtbereich, Versetzungs- und Zeugnisregelungen) fehlen in der Hälfte der Länder die rechtlichen Grundlagen für die in Verwaltungsvorschriften getroffenen abweichenden Regelungen.⁴⁶

5 Rechtsstaatliche Anforderungen an das Schulrecht für Schüler mit Migrationshintergrund

Nationales Recht, Europarecht und Völkerrecht verbieten die Diskriminierung von Kindern und Jugendlichen wegen ihrer Staatsangehörigkeit, Sprache, Herkunft oder Religion.⁴⁷ Für sie gelten dieselben rechts- und sozialstaatlichen Standards wie für Einheimische; sie besitzen, was Schul- und Berufsbildung anbetrifft, grundsätzlich dieselben grundrechtlichen Schutz- und Leistungsansprüche. Die Funktion des staatlichen (Pflicht-) Schulwesens ist die sozialstaatlich und demokratietheoretisch legitimierte Integration aller Schüler, d.h. ihre Zusammenfassung unbeschadet ihrer sozialen, religiösen, ethnischen oder nationalen Differenz. Ziel der Integration durch das staatliche (Pflicht-) Schulwesen ist die Vermittlung und Sicherung eines wertorientierten Grundkonsenses, der Voraussetzung für das Zusammenleben in einer freiheitlich verfassten, offenen Gesellschaft ist. Verfassungsauftrag einerseits und Grundrechtsanspruch andererseits sind auf die Vermittlung einer hierauf gerichteten Grundbildung gerichtet, die allen Heranwachsenden die gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben ermöglicht. Hieraus folgt, dass für die Kinder aus Familien mit Migrationshintergrund die Vermittlung angemessener deutscher Sprachkenntnisse in Wort und Schrift eine Aufgabe von höchster Priorität ist.

5.1 Grundlagen

Ethnisch-sprachlich-kulturelle Pluralität als Folge grenzüberschreitender Mobilität ist ein ubiquitäres Phänomen moderner Gesellschaften; dies gilt in besonderer Weise für die Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Schulgesetze sollten dies deshalb vor allem in ihren Bestimmungen zum Erziehungs- und Bildungsauftrag, zu den Lernbereichen und Fächern und zur pädagogischen Arbeit berücksichtigen. In diesen Regelungen ist insbesondere die Balance zwischen Integration und Achtung kultureller Differenz zu bestimmen. Sonderregeln zur Beschulung von Schülern mit Migrationshintergrund sind nur in dem Maße erforderlich und legitim, wie sie aus dem Bildungsauftrag des Staates bzw. den Bildungsgrundrechten der Betroffenen resultieren. Da der Staat nach dem geltenden Verfassungsrecht nicht verpflichtet ist, die mitgebrachten Kulturen eingewanderter Minderheiten durch aktives Handeln zu fördern, sind diese Sonderregeln ausschließlich durch die Herstellung von Chancengleichheit legitimiert. Dem Parlamentsvorbehalt unterliegen daher neben dem Auftrag des Staates zur gemeinsamen Erziehung und Bildung und den allgemeinen Bildungszielen die grundsätzlichen Bestimmungen zum (Deutsch-) Unterricht in Vorklassen, Vorbereitungsgruppen oder -klassen für Schüler ohne zureichende Deutschkenntnisse, zum Übergang in die Regelklassen und zur Durchführung von Sprachstandsüberprüfungen sowie Sonderregelungen im Bereich der Schulpflicht.⁴⁸ Darüber hinaus sind schulgesetzliche Regelungen in Form von Ermächtigungen der jeweiligen Kultusminister erforderlich. Generalklauselartige Ermächtigungen zum Erlass von Sonderregeln, die nicht nach Inhalt, Zweck und Ausmaß präzisiert sind, sind unzulässig

⁴⁶ Vgl. *Neumann/Reuter*, 2001, S. 227–231; *Reuter*, ZAR 2001, S. 112 f.

⁴⁷ Vgl. Übereinkommen über die Rechte des Kindes v. 20.11.1989.

⁴⁸ Vgl. näher unten 5.2.

(vgl. Art. 80 Abs. 2 S. 1 GG). Zu folgenden Fragen sollten die Schulgesetze Verordnungsermächtigungen aussprechen:

(1) Aufnahme in besondere Lerngruppen (Vorbereitungsklassen u.ä.); (2) Grundsätze und Verfahren der Sprachstandsfeststellung (Deutsch, Herkunftssprache); (3) Voraussetzungen und Verfahren für die Aufnahme in Regelklassen; (4) Fördermaßnahmen; (5) Sonderregelungen im Bereich der Fächer (z.B. Befreiung von der ersten Fremdsprache), Prüfungen und Zertifikate; (6) Maßnahmen für die schulische Eingliederung von später zugezogenen Schülern; (7) besondere (fakultative) Mitbestimmungsrechte in Schulen mit hohem Anteil an Schülern mit Migrationshintergrund; (8) (fakultative) muttersprachliche und bilinguale Angebote für Schüler mit Migrationshintergrund.

Ermächtigungen zu Sonderregelungen sollten mit Blick auf ihre (integrative) Legitimation auf das absolut Notwendige beschränkt bleiben. Sonderregeln im Bereich der Fächer, Aufgabengebiete, Lehrpläne, Stundentafeln etc. erübrigen sich;⁴⁹ gesellschaftliche Pluralisierung, Europäisierung und Internationalisierung sind einerseits im Bereich der Bestimmungen des Erziehungs- und Bildungsauftrages (s.o.), andererseits im Rahmen der Curriculumentwicklung zu berücksichtigen. Schließlich ist angesichts des internationalen und innerstaatlichen Trends, den Bildungsstätten erweiterte Handlungsspielräume zu gewähren, bei allen schulrechtlichen Regelungen stets deren Notwendigkeit kritisch zu prüfen; vor allem ist der Blick auf chancen- und standardsichernde sowie leistungsfördernde Aufsichts- und Steuerungsformen zu lenken. Den hier entwickelten Anforderungen an den Parlaments- und Rechtssatzvorbehalt bei Regelungen für Schüler mit Migrationshintergrund entspricht der Berliner Schulgesetzentwurf.⁵⁰ Der geltende § 35a SchulG BE hingegen ist Beispiel für eine unangemessene Überdehnung des Parlamentsvorbehalts; seine Regelungen greifen unnötigerweise in die Exekutivgewalt ein und verhindern flexiblere Regelungen in der Praxis. Im Brandenburger Schulgesetz sind demgegenüber die konzeptionellen und ermächtigenden Regelungen unzureichend,⁵¹ während die Ausgestaltung der Eingliederungsverordnung selbst beispielgebend ist.

5.2 Schulpflicht

Alle Landesschul- bzw. Schulpflichtgesetze gehen von der Schulpflicht der einheimischen und ausländischen Schüler aus; die Abschwächung der Schulpflicht von Asylbewerberkindern in ein Schulbesuchsrecht, wie sie auf der Grundlage von Verwaltungsvorschriften in einigen Bundesländern praktiziert wird, verletzt Landes-, Bundes- und internationales Recht.⁵² Zwischen dem Ausländerrecht (Asylrecht), das die jederzeitige Unterbrechung eines Bildungsgangs ermöglicht, und dem Bildungsrecht ist ein rechtsstaatlich vertretbarer Ausgleich nach Maßgabe der bisherigen bzw. verbleibenden Schulbesuchsdauer bis zu einem Abschluss zu suchen. Sonderregeln wie die Verpflichtung zum Besuch von Vorklassen (Vorverlegung oder Modifikation des Beginns der Schulpflicht), zur vorzeitigen Beendigung der Schulpflicht an allgemein bildenden Schulen bzw. zum Besuch von Sondermaßnahmen im beruflichen Schulwesen oder zur Verlängerung der Schulpflichtzeit unterliegen dem Parlamentsvorbehalt und sollten in den betreffenden Abschnitten der Schulgesetze geregelt werden. Ausnahmetatbe-

49 In Betracht zu ziehen ist allenfalls die Ermächtigung zum Erlass von Regelungen zur Befreiung vom Sportunterricht aus religiösen Gründen.

50 Vgl. §§ 3 Abs. 3, 4 Abs. 10 u. 15 Abs. 1–4 SchulG-E BE.

51 Vgl. § 13 Abs. 3 Nr. 6.

52 Vgl. Reuter, ZAR 2001, S. 112 f.; ders., Schulrechtliche und schulpraktische Fragen der schulischen Betreuung von Kindern und Jugendlichen nichtdeutscher Erstsprache, in: RdJB 1999, S. 26–43 (30–32).

stände, die eine vorzeitige Beendigung der Schulpflicht für zugereiste Jugendliche vorsehen, sind rechtsstaatlich bedenklich; sie verletzen die staatliche Integrationsaufgabe ebenso wie die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen.

5.3 Schulaufsicht

Der moderne Staat darf sich bei der Erfüllung seiner Aufgaben unterschiedlicher Rechtsformen und Träger, auch gesellschaftlicher Akteure, ggf. sogar ausländischer Konsulate, bedienen. Ihm ist dabei jedoch nicht gestattet, Standards, zu denen er verpflichtet ist, zu unterschreiten. Die Verpflichtung, nicht oder nur unzulänglich Deutsch sprechenden Kindern deutsche Sprachkenntnisse zu vermitteln, mag bei geringen Schülerzahlen in effizienterer Weise mit Hilfe über- oder außerschulischer Maßnahmen als durch innerschulische Förderstunden erfüllt werden. Muttersprachlicher und (herkunfts-) landeskundlicher Unterricht als freiwilliges Angebot der öffentlichen Schule mag durch ausländische Konsulatslehrer unterrichtet werden. In beiden Fällen dürfen jedoch die Standards, die der Staat für das öffentliche und private Schulwesen zu gewährleisten hat (z.B. Effizienz, Unentgeltlichkeit, Rechtsstaatlichkeit, Verfassungskonformität), nicht unterschritten bzw. missachtet werden. Das heißt für beide Beispiele, dass sowohl die Rechtsaufsicht als die Effizienzkontrolle garantiert sein müssen. Um zu gewährleisten, dass der muttersprachliche Unterricht den Bildungs- und Erziehungszielen der jeweiligen Schulgesetze entspricht, ist er der Rechtsaufsicht des jeweiligen Bundeslandes zu unterwerfen.⁵³

5.4 Sprachenunterricht

Hier geht es um Sondermaßnahmen, die die Fächer Deutsch als Zweitsprache, die Fremdsprachen und die Muttersprachen betreffen. Das Spektrum der Maßnahmen zum Fach Deutsch als Zweitsprache umfasst Vorklassen, Vorkurse, Vorbereitungsklassen, zweisprachige Klassen, Intensivkurse, besondere Lerngruppen, Förderklassen und -kurse. Wie dargestellt sind die Grundsätze für den Unterricht in Deutsch als Zweitsprache, insbesondere im Falle segregativer Maßnahmen, durch Schulgesetz und die übrigen Maßnahmen durch Verordnungen zu regeln. Die Regelungen für Bildungsgänge und einzelne Fächer (z.B. die Fremdsprachenregelungen) gelten für einheimische Schüler und Schüler mit Migrationshintergrund grundsätzlich gleichermaßen. Ausnahmen mögen aus Gründen unterschiedlicher Leistungsmöglichkeiten gerechtfertigt sein, müssen aber wegen der Folgen für die individuellen Bildungswege durch Verordnung geregelt sein. Während diese Anforderungen bestehen, weil sie wesentlich für die Verwirklichung der Grundrechte sind, ist für partikulare Fächer wie den muttersprachlichen Unterricht ähnlich dem Religionsunterricht eine gesetzliche Legitimation erforderlich, weil er nicht Bestandteil des allgemeinen staatlichen Erziehungs- und Bildungsauftrages und nur als fakultatives Angebot zulässig ist.⁵⁴ Angesichts der Bindung des Faches an die Herkunftsländer der »Gastarbeiter« und das Ziel der Rückkehrförderung⁵⁵ sollte an Stelle des segregativ angelegten muttersprachlichen Unterrichts das Fremdsprachenangebot an

53 Vgl. näher Reuter, ZAR 2001, S. 114.

54 Vgl. Langenfeld, 2001, S. 460, die abweichend von der hier vertretenen Auffassung von einer verfassungsrechtlichen Verpflichtung der öffentlichen Schule zum Angebot muttersprachlichen Unterrichts ausgeht.

55 So bis heute die einschlägigen Verwaltungsvorschriften, vgl. z.B. KM BW, Unterricht für ausländische Schüler an allgemeinbildenden und beruflichen Schulen, Verwaltungsvorschrift v. 29.3.1993, in: ABl. S. 62, geändert am 7.7.1994, in: ABl. S. 445; dagegen vgl. KM RP, Unterricht von Schülerinnen und Schülern, deren Muttersprache oder Herkunftssprache nicht Deutsch ist, Verwaltungsvorschrift v. 28.8.2000, in: GABl. S. 454.

den Schulen um die wichtigsten mitgebrachten Sprachen erweitert werden;⁵⁶ für diese gelten die allgemeinen Gesetzesvorbehaltsregeln für den Fächerkatalog. Bilinguale Konzepte, die in der Herkunftssprache und auf Deutsch durchgeführt werden, bedürfen einer gesetzlichen Grundlage und müssen als Teil des Pflichtschulbereichs zu den allgemeinen Schulabschlüssen führen. Eine permanente Bindung an ein solches Modell ist wegen der integrativen Aufgabe der staatlichen Schule unzulässig; zumindest auf Wunsch muss der Zugang zu den Regelklassen ermöglicht und gewährleistet sein. Nichtdeutschsprachige Schulen wie die griechischen Nationalschulen sind nur als Privatschulen im Sekundarbereich verfassungskonform.

5.5 Sonstige Fächer und Lernbereiche

Art. 7 Abs. 3 GG ist zwar entstehungsgeschichtlich auf den evangelischen und katholischen Religionsunterricht bezogen; seine institutionelle Garantie und der individuelle Anspruch der Eltern bzw. Schüler gelten jedoch angesichts des tiefgreifenden Wandels der gesellschaftlichen Verhältnisse auch für andere Religionsgemeinschaften. Art. 7 verpflichtet die Kultusverwaltungen, das Ihre zu tun, damit dieses Fach nach den grundgesetzlichen Vorgaben, zumindest aber in einer diesen angenäherten Form als glaubensgemeinschaftsgebundene Religionskunde angeboten werden kann.⁵⁷ Der Bundesverfassungsgeber sollte eine Ergänzung oder Revision von Art. 7 erwägen, die es erleichtert, dass auch Schüler aus nichtchristlichen Religionsgemeinschaften wie der muslimischen als drittgrößter Glaubensgemeinschaft in Deutschland Religionsunterricht als ordentliches Unterrichtsfach an den staatlichen Schulen erhalten. Dazu gehört auch die Einrichtung muslimisch-theologischer Lehrstühle zur Ausbildung von Religionslehrern. Die Teilnahme am Ersatzfach wirft keine besonderen Fragen für Schüler mit Migrationshintergrund auf. Allerdings sollten die Landesgesetzgeber schulgesetzlich eine mit Art. 7 Abs. 3 GG kompatible Regelung treffen, die es ermöglicht, alle Schüler, aus welchen Gründen auch immer sie nicht am Religionsunterricht oder an einer religionskundlichen Unterweisung teilnehmen, zur Teilnahme am Unterricht in Ethik oder Philosophie zu verpflichten. Die bisherige Ersatzfachregelung ist an die Konfessionszugehörigkeit und das Angebot eines Religionsunterrichts im Sinne von Art. 7 Abs. 3 gebunden.⁵⁸

5.6 Unterstützungssysteme

Regelungen zum unterrichtsbegleitenden Förderunterricht, schulergänzenden Nachhilfeunterricht, zur Hausaufgabenbetreuung und zu anderen Maßnahmen benötigen, soweit sie mit Teilnahmeverpflichtungen verbunden sind, einer Regelung durch Gesetz oder Rechtsverordnung. Die Maßnahmen zur Vermittlung deutscher Sprachkenntnisse, dies sei an dieser Stelle wiederholt, sind Pflichtaufgaben der staatlichen Schule.

6 Schlussbemerkung

Ein bloßer Wandel der staatlichen Handlungsebene und der Rechtsform verbessert nicht die Bildungs- und Lebenschancen von Schülern mit Migrationshintergrund. Angesichts des Spektrums an Maßnahmen zur schulischen Betreuung dieser Schüler lässt sich zumindest für die Ballungsgebiete der Zuwanderung zwar nicht behaupten, dass der Staat untätig geblieben sei, die

⁵⁶ Hierfür sprechen sowohl sozialpsychologische als auch wirtschaftspolitische Gründe.

⁵⁷ Vgl. näher Reuter, ZAR 2001, S. 115–118.

⁵⁸ Vgl. hierzu den Vorschlag des BVerfG zur Streitbeilegung über das Fach Lebensgestaltung-Ethik-Religionskunde gemäß § 11 Abs. 2–4 SchulG BB in BVerfGE 104, 305.

deutsche Sprachentwicklung zu fördern. Dass die ergriffenen Maßnahmen jedoch unzulänglich sind, weisen die PISA-Befunde und Statistiken über den Schulbesuch von Schülern mit Migrationshintergrund eindeutig nach.⁵⁹ Die rechtsstaatlichen Anforderungen an die schulischen Konzepte für Kinder mit Migrationshintergrund erschöpfen sich nicht in der Anwendung von Parlaments- und Gesetzesvorbehalt, so wichtig dies auch ist; in das Zentrum der rechtlichen Betrachtung sind der staatliche Bildungs- und Erziehungsauftrag und die grundrechtlichen Ansprüche dieser Schüler auf effiziente Förderung der deutschen Sprachkompetenz zu rücken.⁶⁰

*Verf.: Prof. Dr. Lutz R. Reuter, Professur für Erziehungswissenschaft,
Bildungspolitik und Bildungsrecht, Universität der Bundeswehr
Hamburg, 22039 Hamburg*

59 Anteile ausländischer Schüler an ausgewählten Schularten (in Klammern: deutscher Schüler): Haupt- und Sonderschule: 48,1% (21,0%); Realschule: 17,5% (21,7%); Gymnasium: 19,2% (39,5%); vgl. BMBF, Grund- und Strukturdaten 2000/2001, Berlin/Bonn 2000, S. 80 f.; Deutsches PISA-Konsortium, 2001, S. 189–202; Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin/Bonn Sept. 2002, S. 174–184.

60 Vgl. eingehend Langenfeld, 2001, S. 441.

Jörn Ipsen

Stiftungshochschule und Hochschulstiftung

– Rechtsformen der Hochschulen im Wandel –

1 Staat und Hochschule

Das Hochschulrecht im allgemeinen und die Hochschulverfassung im besonderen sind seit jeher ein beliebtes Experimentierfeld der Politik gewesen. Kamen die Bundesländer bis in die 70er Jahre ohne gesetzliche Regelungen aus, so setzten alsbald gesetzgeberische Aktivitäten ein, die teilweise emanzipatorische Ziele verfolgten, teilweise überkommene Strukturen zu wahren versuchten. Grundlegende Bedeutung kam dem Hochschulurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 29. Mai 1973 zu, das der gesetzgeberischen Gestaltungsfreiheit die aus der Wissenschaftsfreiheit folgenden Grenzen wies. Auf der Grundlage des Hochschulurteils wurde durch das Hochschulrahmengesetz und die Landeshochschulgesetze der Übergang von der »Ordinarienuniversität« alten Typs zur »Gruppenuniversität« vollzogen.¹

Die gesetzlichen Bestimmungen betrafen in erster Linie die *innere* Hochschulverfassung, also die Besetzung der Hochschulorgane – der bekannten »Gremien« – und deren Zuständig-

1 BVerfGE 35, 79 (124 f.)